

# 中國走出去戰略的政治邏輯

劉致賢

國立政治大學國際關係研究中心第四所助理研究員暨東亞研究所助理教授

本人於 2010 年畢業回到台灣，學術專長是比較政治與國際關係理論，博士論文題目為「中國走出去戰略的政治邏輯——中國中央國有企業的海外擴張」，目前的學術興趣仍聚焦在與中國國有部門相關的政治經濟學議題。我約莫是從 2006 年開始準備論文大綱的，當時一個廣受美國學術界與政策界矚目的議題是中國企業在海外市場的頻繁進出，尤其是能源方面的交易。同時，由於這些企業大多來自於國有部門，更增添其海外經營背後的政治意味。因此，既有文獻中無論是從經濟面向或是國際安全面向出發的論點，都將中國國有企業的海外經營與中國崛起或是中國威脅論的預測做出不同程度的連結。

然而，一個簡單的經驗現象讓我對既有解釋產生了懷疑。亦即，在所有關於中國國有企業走出去的文獻討論中，幾乎都沒有提到這些交易的最終成果有超過一半以上是不賺錢的項目。如果，經濟導向的觀點是正確的話，那麼如何解釋企業

乃至於國家的經濟福祉能夠在頻頻虧損的海外交易當中得到滿足？如果，國際安全面向的論點是正確的話，那麼要如何解釋虧損的海外交易，以及國企在海外為爭取同一標的物的惡性競爭，如何能夠鞏固國家能源安全？又如何能夠解釋中國國有石油公司在國內頻繁缺油缺氣的情況下，卻將部分海外開採的原油轉往國際市場而非國內市場販賣以換取更高的商業利潤？因此我認為既有的理論提供了中國走出去戰略的部分訊息，但是如果無法從國內制度的角度出發，將無法理解為什麼一個黨國領導的威權政體無法控制國有企業的海外行為，進而達到走出去戰略的政策初衷。更有甚者，若是兩個既有理論無法針對中國走出去戰略提供全面的解析，其所推論出來的中國威脅論的可信度又有多少呢？

本人提出的研究問題是「中國中央政府與中央企業（央企）在實施走出去戰略的過程中是如何互動的？」針對此一問題，透過對石油與建築

央企對外直接投資與對外承包工程的案例研究，本人的論點是：面對持不同部門利益的中央官僚，在走出去戰略的實施過程中，央企基於既有的官僚網絡資源以及公司化改革中所獲得的企業自主權占有議價能力的優勢。因此，其海外經營行為反映著對公司商業利益的追求，卻不必然能夠滿足國家總體經濟與安全上的利益。在論證此一觀點時，我採取的研究途徑是新制度主義中的代理理論(agency theory)，將中



位於黑龍江省大慶市的大慶鐵人王進喜紀念館。

國各個中央官僚部門視做多重委託者(multiple principals)，將央企經理人視為代理者(agent)。首先，由於中國政策制定過程具有分裂式威權主義(fragmented authoritarianism)的特質，當中央各個官僚部門對於央企賦予不同、甚至相互衝突的任務時，經理人易有投機(opportunism)的傾向。其次，與西方國有企業經理人不同的是，中國央企經理人作為代理人具有副部級的行政級別。也就是說，在走出去戰略的實施過程中，代理者與委託者具有同樣的行政級別以及官僚網絡資源，因此對代理者的監督難以貫徹，更難以有效遏制投機行為。

本人博士論文的結論是：第一，西方現實主義國際關係理論所主張的「中國威脅論」並沒有實質的根據。此一說法強調，中國國有企業走出去乃是中國政府採用侵略性重商主義的象徵，尤其是資源領域的海外掠奪。然而，央企在後公司化時期(post-corporatization period)不再是國家的政策工具，凡是不符合公司利益的海外擴張，實際上很難以國家政策目標為由驅動央企前進海外市場。第二，國有企業的經濟功能以及政治功能難以相容，因此成功的國有企業改革應先革除國有企業的政治功能。中國在國有企業の後公司化時期，仍將其視為政策工具並賦予政治任務，例如平穩能源價格以及尋找穩定的海外能源供應。為了確保國有企業完成政策目標，中國政府仍將央企管理層納入國家幹部體系。然而具有行政級別的央企管理層卻形成了強大的遊說團體，在分裂的官僚部門之間，操弄政治影響力以維持由漸進式改革模式而產生的國有部門特殊利益。

為了蒐集經驗資料對上述論點進行驗證，本人在北京作了近一年的田野調查。由於走出去戰略是當前中國主要的對外經濟政策，相關數據資料與檔案頗為豐富，取得難度也比較低。然而，身為一位從台灣到美國念書的博士生，石油產業又是本人的研究個案之一，不容否認的是本人在田野中面對到最大的難題還是在訪談對象的接洽方面。因此，人際網絡的建立是本人進行田野調查時的首要工作。個人的經驗是藉由參與當地課程、學術活動等擴大人際網絡，同時佐以大量閱



大慶鐵人王進喜紀念館內的標語：「寧肯少活二十年，拼命也要拿下大油田」。

讀當地報章雜誌，以對方熟悉的語言及思考脈絡進行訪談，將有助於提升雙方的信任感，使得受訪對象能夠不受限於制式化的答案而更願意透露個人經驗與分享觀點。

## 輸出改革——全球化與走出去戰略

本人在完成博士論文後發現從中國走出去戰略出發還有許多相關的學術議題值得進一步探討，因此，目前本人有兩個短期的期刊論文計畫，以下概述之。首先，隨著走出去戰略的推行，中國政府已成功地將中國企業推向國際市場。然而在初始階段許多國企的跨國經營仍延續著在國內市場的尋租(rent-seeking)行為。此一現象與政治經濟學全球化理論中的趨同學派(convergence)的論述相反，但是這就代表全球化學理論中的趨異學派(divergence)對於中國大陸企業的海外行為比較具有解釋力嗎？為探究中國央企的跨國經營行為及理論意涵，第一個延伸的短期計畫嘗試解答「當中國大陸企業在其他國家的管轄權之下進行直接投資與承包工程時，其行為模式發生了什麼樣的變化」？

本計畫的初步研究成果顯示央企隨著跨國經營的發展，其海外商業行為逐漸地受到市場紀律(market discipline)的約束。此一趨勢一方面來自於央企的尋租行為難以在具有市場紀律的全球市場競爭中延續，凡是不按市場邏輯的經濟決策，都會面臨完全競爭的考驗。另一方面在央企發展跨

國經營的過程中，產生了非國家的利益相關者(non-state stakeholders)，例如：國際投資者及國際組織。這一群利益相關者對於央企是否遵守市場規則有著直接的利害關係，因此有動機去監督央企的海外非市場化行為，進而彌補國內因部門主義(departmentalism)所造成的政府管制失靈，並且為深化國有企業改革提供一個新的契機。然而，因為非國家利益相關者缺乏具體的約束機制，其監督對央企投資營運所產生的規範效果還無法形成穩定且系統性的影響。

### 從新古典現實主義談起

其次，第二個短期計畫的源起來自於本人博士論文口試時口試委員提出的問題：究竟是什麼衝擊(shock)打破了現有系統的平衡(equilibrium)，使得走出去戰略的提出在某種程度上扭轉了中國長期以來憑藉國外資本從事經濟發展的策略。不可否認的是過去三十幾年中，中國在國際體系地位的改變以及隨之而來資源配置上的變化扮演著主要的角色。然而，如同本人在博士論文中對既有文獻的批評，將國家實力在國際體系中的消長作為解釋變項的現實主義忽視了國內制度變項的影響。因此，同時兼顧國際權力結構對國家行為的條件限制，以及國內政策制定過程中行動者間權力互動的新古典現實主義提供了一個更具優勢的分析工具。透過新古典現實主義的研究架構檢驗走出去戰略，國際權力結構是自變項(independent variable)，而國內權力結構是中介變項(intervening variable)。因此，當研究者將一個國家的外交政策作為依變項時，必須瞭解到國家決策者的思維不僅僅受限於該國在國際權力體系中



2005 年 Unocal 競標事件的主角：中國海洋石油總公司。

的相對位置，最後的決策同時受制於該決策者在國內政策制定結構中與其他相關行動者的互動。也正因為多了後者的影響，一個國家的外交政策與對外行為不必然是極大化國家生存利益的最佳選擇。本人第二個計畫的初步發現在於中國從「引進來」到「走出去」的戰略轉折，確實是其國際地位的提升所導致，然而走出去戰略作為進入新世紀以來最重要的國家經濟外交政策卻已為國內大型央企所劫持(hijacked)。前述兩個短期的研究計畫仍在進行中，研究成果預計以期刊論文形式公布。